

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS  
EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO

# HISTORIA QUE SE REPITE: DESTRUCCIÓN Y COLONIZACIÓN DEL TERRITORIO INDÍGENA



Con cada día que pasa, el territorio ayoreo pierde bosques, calidad de hábitat y bienes y servicios naturales<sup>1</sup>. Mientras tanto, las autoridades nacionales retozan en los asoleados rincones de los ministerios, dedicándose a no evitar los abusos al pueblo y la corrupción. Esa es, sin dudas, la visión que portamos todas o casi todas las personas que habitamos este suelo. No se trata de acusar a nadie, sino de diagnosticar un mal endémico que nos afecta transcendentalmente y que tiene el potencial de arrasar con las vidas del pueblo ayoreo, los demás pueblos del país y con nosotros mismos, que no nos damos cuenta de que también somos pueblo.

**PALABRAS CLAVES:** pueblos indígenas, protección, deforestación, hábitat, fragmentación.

**Luis María de la Cruz, Miguel Lovera, Miguel Ángel Alarcón y Jieun Kang**

INICIATIVA AMOTOCODIE

<sup>1</sup> Hecho constatado por los monitoreos de cambio de uso del suelo realizados por Guyra Paraguay, Iniciativa Amotocodie y Global Forest Watch, que indican tasas de deforestación entre 250.000 a 350.000 ha por año en los últimos 20 años, de las cuales entre un tercio y la mitad ocurren en territorio ayoreo.

## BALANCE DE LOS 25 AÑOS

La caída de la dictadura del Partido Colorado despertó las esperanzas de diferentes sectores postergados y sus acompañantes de que la situación mejoraría en cuanto a la implementación del Estado de derecho y el imperio de la ley. Con certeza, la nueva situación política favoreció el avance de los derechos civiles, económicos y de los derechos humanos. También, en 1992, la nación inaugura una nueva Constitución Nacional y consagra los derechos territoriales y culturales de los pueblos indígenas, como grupos de cultura anterior a la formación y organización del Estado paraguayo<sup>2</sup>. Sin embargo, no llegó al punto de reconocer la existencia de los pueblos indígenas que aún viven en aislamiento voluntario en el territorio nacional.

El ordenamiento jurídico tampoco ha reconocido la existencia de estos pueblos por vía legal. No se ha promulgado ley alguna a ese efecto, a pesar de la referencia indirecta expresada en la Ley N.º 5540/2015, referente a la definición de los linderos del Parque Nacional Defensores del Chaco, donde se reconoce la existencia de “silvícolas” que habitan la zona<sup>3</sup>; pero no se les otorga ningún estatus legal particular o diferenciado y solo se remite al área del parque.

La indiferencia del estamento político y administrativo nacional no se ha conmovido con las sucesivas salidas del “monte” de los legendarios “indios moros”, de 1998 y 2004. Si el ordenamiento jurídico nacional ni siquiera es capaz de reconocer la existencia de los ayoreo que viven en aislamiento voluntario, mucho menos hará por reconocer sus derechos territoriales y menos aún hará por restituir territorios<sup>4</sup>. Así, en la actualidad, las tierras de dominio ayoreo<sup>5</sup> no llegan al 1% de la superficie territorial original de ese pueblo<sup>6</sup>.

---

2 Constitución Nacional del Paraguay, Capítulo V, De los Pueblos Indígenas.

3 Ley N.º 5540, modificatoria de la Ley N.º 5392, ambas de 2015, artículo 1, que modifica al artículo 4 de la ley original.

4 El reconocimiento de los derechos territoriales en teoría (en su “deber ser jurídico”) incluye la restitución del territorio; sin embargo, la realidad nacional e internacional muestra una dicotomía entre “reconocer el derecho” y “restituir el objeto de derecho”. Por este motivo, no es redundante incluir el concepto de restitución junto con el de reconocimiento. Este, probablemente, es un caso arquetípico de la ruptura que existe entre la teoría jurídica de lo que “debe ser” y lo que en la práctica realmente “es”.

5 Se hace referencia a la totalidad del territorio, que incluye a Paraguay y Bolivia. La presencia transfronteriza da cuenta de la magnitud de la violación territorial hecha por las naciones modernas al definir sus fronteras, sin considerar la identidad territorial de los pueblos que las anteceden en la ocupación efectiva del espacio. En la actualidad, estos hechos muestran la complejidad del tema, que deberá ser abordado colectivamente entre los dos países si realmente se quiere dar una respuesta a la imposición emergente de los derechos territoriales reconocidos por los Estados modernos y por la comunidad internacional. El caso de la realidad transfronteriza del pueblo ayoreo no es el único en Sudamérica, ya que la definición de las fronteras de los países latinoamericanos nunca ha atendido a la territorialidad de sus pobladores antecedentes, sino a los intereses impuestos desde el proceso de conquista colonial.

6 Antenor Vaz, coord., *Pueblos Indígenas en Aislamiento en la Amazonía y Gran Chaco. Informe Regional: Territorios y Desarrollo -IR* (Land is Life. Estrategia Regional de Protección para Pueblos Aislados, 2019), disponible en <https://landislife.org/wp-content/uploads/2019/10/Land-is-life-25-septiembre-2019.pdf>.

El déficit más gravoso del Estado paraguayo en dar cumplimiento a la Constitución Nacional<sup>7</sup> es, principalmente, la falta de implementación en cuanto a la restitución de los territorios tradicionales. Los intentos de convencer a las autoridades de la necesidad y la justeza de los reclamos territoriales del pueblo ayoreo no han sido tomados en serio o solamente han servido de distractores onerosos para las y los integrantes de ese pueblo, pues, mientras los reclamos y trámites se efectuaban, las autoridades nacionales transferían, hasta finales de 2018, 1.800.000 hectáreas a personas que no cumplían con los requisitos para ser adjudicatarias de tierras fiscales<sup>8</sup>. En general, en cuanto al estatus de la tenencia de la tierra en los pasados 25 años, se registra una situación catastrófica, entre otros factores, por no existir claridad en la tenencia de la tierra. Eso se debe tanto a una deficiencia estatal de orden técnico administrativo como también a la provocación intencional del estado de irregularidad ocasionado por el propio Estado, el que permite el acaparamiento y la ocupación ilegal de la tierra, según los designios de los poderes políticos y económicos de turno<sup>9</sup>. El papel desempeñado por el Estado en el reparto de tierras en territorio ayoreo ha sido nefasto, dejando a su paso una estela de situaciones engorrosas y delicadas para la subsistencia de los indígenas en su hábitat, como ser la exclusión violenta de las tierras usurpadas por los guardias armados de las propiedades privadas creadas en tierras indígenas<sup>10</sup>.

Los organismos responsables de la distribución y el control del uso de las tierras y los recursos, a saber, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert)<sup>11</sup> y el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (Mades)<sup>12</sup>, venden tierras, aprueban adjudicaciones y proyectos de transformación de sus bosques y pastizales, respectivamente, como si no estuvieran habitados<sup>13</sup>. Peor aún, como si las personas que las habitan debieran ser expulsadas como intrusas o desposeídas de sus derechos legitimados por su

7 Miguel Lovera, Jieun Kang y Miguel Ángel Alarcón, "Aislados hasta en sus derechos", en *Derechos Humanos en Paraguay 2016* (Asunción: Codehupy, 2016), 67-82.

8 Inés Franceschelli, Miguel Lovera y Luis María de la Cruz, *Bahía Negra bajo Ataque. Neoliberalismo y Saqueo* (Asunción: Heñói - Iniciativa Amocotodie, 2018).

9 Comisión de Verdad y Justicia (2008), *Paraguay.com*, 7 de abril de 2015, acceso el 30 de octubre de 2020, <http://www.paraguay.com/nacionales/chaco-70-de-tierra-estatal-esta-en-manos-de-especuladores-126244>.

10 Miguel Ángel Alarcón, Luis María de la Cruz, Jieun Kang y Miguel Lovera, "Acaparamiento y exclusión en territorio ayoreo", en *Derechos Humanos en Paraguay 2017* (Asunción: Codehupy, 2017), 75-90.

11 Creado por la Ley N.º 2419/2004. Esta establece que el Indert mantendrá relaciones de coordinación permanente con la Seam en todos aquellos asuntos que por su naturaleza requieran planificación y gestión integrada entre ambos organismos (art. 3).

12 Creado por la Ley N.º 1561/2000. Junto con el Consejo Nacional del Ambiente (creado por la misma ley) son los organismos responsables de la elaboración, normalización, coordinación, ejecución y fiscalización de la política y gestión ambiental nacional (art. 1).

13 De la totalidad de los reportorios de impacto ambiental (RIMAS) publicados por la Seam y el Mades, analizados sistemáticamente desde 2015, ninguno refiere a la presencia de grupos sin contacto en las áreas de influencia directa o indirecta, así como no entiende que al transformar bosques insertos en grandes extensiones no colonizadas, se trata de territorios indígenas en uso actual, inclusive por los grupos ya sedentarizados, quienes acceden a los recursos vitales en dichos espacios no transformados.

histórica presencia y por las normativas nacionales y los acuerdos internacionales<sup>14</sup>. Con este proceder, los ecosistemas son alterados y destruidos y la población ayorea que vive en aislamiento voluntario se retira hacia áreas menos afectadas, perdiendo así recursos y tiempo valioso para ser dedicado a las actividades de subsistencia.

Sin embargo, a pesar de las fallas del sistema político, de la incapacidad, impericia, mala fe y deshonestidad de los funcionarios y las instituciones estatales; en el balance de estos últimos 25 años se destacan logros significativos para el pueblo ayoreo. Algunos con efectos concretos en la ejecución de los derechos. Otros, meros enunciados pero que implican reconocimiento de los derechos y existencia de grupos aislados sin contacto en el territorio chaqueño; enunciados que obligan y abren puertas para proseguir en el camino de las reivindicaciones.

En 1993, el Instituto Paraguayo del Indígena (Indi) inicia un proceso jurídico y administrativo<sup>15</sup> que lleva a la declaración de Patrimonio Natural y Cultural Ayoreo Totobiegosode, reivindicando 550.000 ha como parte del territorio tradicional de ese subgrupo<sup>16</sup>. El mismo año, el IBR, en concordancia con el citado proceso del Indi, inicia un expediente administrativo a favor de la “comunidad indígena totobiegosode de Alto Paraguay”<sup>17</sup>. En 1998, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) declara de interés cultural nacional la preservación del hábitat tradicional reclamado por el pueblo ayoreo<sup>18</sup>. Posteriormente, en 2001, el mismo ministerio declara “Patrimonio Natural y Cultural Tangible e Intangible Ayoreo Totobiegosode” a la superficie de 550.000 ha identificadas y reclamadas por el pueblo<sup>19</sup>. El mismo año, el Poder Ejecutivo Nacional declara la creación de la Reserva de Biosfera del Chaco, abarcando el norte del departamento de Boquerón y Bahía Negra (Alto Paraguay)<sup>20</sup>. Con esta medida se limita la transformación de los bosques a un 50% de la superficie boscosa predial. Debido a que el área del patrimonio no estaba incluida, en 2004 la Secretaría del Ambiente (Seam) declara de interés institucional “la consolidación del área del hábitat natural de los ayoreo totobiegosode”, para lo cual se compromete a complementar la Reserva de Biosfera del Chaco<sup>21</sup>. En 2011, la misma secretaría amplía la extensión de la Reserva

14 Luis María de la Cruz, Miguel Lovera, Miguel Ángel Alarcón y Jieun Kang, “Legitimación de la ilegalidad. De la transformación ambiental al genocidio”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2018* (Asunción: Codehupy, 2018), 67-91.

15 Expediente jurídico y administrativo del Indi N.º 764/1993.

16 El pueblo ayoreo, como otros del Chaco, denomina con nombres particulares y dinámicos históricamente a los diferentes grupos que conforman al pueblo, que la terminología tradicional denomina “tribales”. “Totobiegosode” es una de estas denominaciones para uno de dichos grupos.

17 Expediente administrativo N.º 6073/1993.

18 Resolución del MEC N.º 11/1998.

19 Resolución del MEC N.º 1/2001, ratificada por la Secretaría Nacional de Cultura por Resolución N.º 491/2009.

20 Decreto N.º 13202/2001.

21 Resolución de la Seam N.º 1022/2004.

de Biosfera del Chaco, extendiéndola hacia el patrimonio<sup>22</sup>; ampliando así la preservación de los bosques que son hábitat del grupo totobiegosode y eventualmente de otros que nomadicen en la misma zona.

Así como el Poder Ejecutivo reconoce a través de sus órganos la presencia de los grupos aislados en el Chaco mediante varias resoluciones, la Fiscalía General del Estado (FGE) reconoce la presencia de estos grupos y actúa a favor de su protección. En 1998 crea una comisión especial para dar seguimiento a la familia que salió en Nueva Berlín (Amotocodie, Boquerón)<sup>23</sup>. En el 2000 se designa una comisión especial para la asistencia de ayoreo totobiegosode que eventualmente intenten contactarse con la sociedad envolvente<sup>24</sup>. La misma es modificada en 2004, eligiendo nuevos miembros. En 2008, afecta a fiscales adjuntos para presentar un plan operativo con motivo de la posible aparición de grupos aislados<sup>25</sup>. En esta última medida ya no se limita al grupo totobiegosode, reconociendo tácitamente que existen otros grupos nomadizando en el Chaco.

El caso del proyecto de explotación minera del Cerro León en 2015 dio mayor visibilidad a la presencia de los grupos sin contacto. El Poder Judicial, mediante el amparo presentado y apoyado por el correspondiente informe del Indi, reconoce su existencia y su presencia en el territorio del Parque Nacional Defensores del Chaco. Tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo hacen lo propio al modificar la ley que establece los límites del parque (Ley N.º 5392/2015)<sup>26</sup>, en donde se destaca la existencia de “comunidades indígenas silvícolas que habitan la zona”.

La presencia de grupos en aislamiento, ignorada o negada aún por muchos sectores del Estado y de la sociedad civil, tomó dimensiones internacionales a propósito de la presentación ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) del caso totobiegosode, por incumplimientos del Estado paraguayo en la protección y restitución del territorio declarado Patrimonio Natural y Cultural, Tangible e Intangible Ayoreo Totobiegosode. Asimismo, en la décima sesión del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, en 2011, el Estado paraguayo se vio obligado a dar respuestas a cuestiones planteadas en la novena sesión acerca de las acciones desarrolladas a favor de las comunidades indígenas en aislamiento.

En términos concretos, el Estado ha intervenido en la restitución de aproximadamente 60.000 ha en lotes aislados, dentro de las 550.000 demandadas como patrimonio. No se ha preservado nada fuera de estos límites. Las

22 Resolución de la Seam N.º 1281/2011.

23 Resolución de la FGE N.º 456/1998.

24 Resolución de la FGE N.º 717/2000, modificada por Resolución N.º 474/2004 del mismo órgano.

25 Resolución de la FGE N.º 3621/2008.

26 Ley N.º 5540/2015, en su artículo 1, que modifica al artículo 4 de la ley original.

propiedades reconocidas no proporcionan la continuidad territorial que garantice los derechos y subsistencia de los totobiegosode, ni mucho menos de los otros grupos identificados fuera de este territorio. Frente al conflicto con la empresa ganadera Yaguareté Porã, la compañía no ha cesado de realizar deforestaciones dentro del patrimonio, a pesar de las medidas judiciales y de las revocatorias de las licencias ambientales. Como medida de mitigación estableció un área protegida privada permanente (Reserva Natural Yaguareté Porã) que actúa como corredor biológico entre las tierras tituladas y de zona de paso para los grupos en aislamiento. Yaguareté Porã no es la única empresa que dentro del patrimonio hace caso omiso a las restricciones de transformación<sup>27</sup>; lo cual demuestra que, a pesar de existir un marco normativo y un reconocimiento de la presencia de grupos en aislamiento, el Estado es ineficiente e incapaz de dar protección y hacer cumplir sus propias leyes.

Por otro lado, a pesar de las medidas administrativas tomadas por la Seam, este organismo ha concedido licencias ambientales dentro de las tierras reclamadas para actividades ganaderas, madereras y de prospección de petróleo sin consultar a las comunidades y en violación de la normativa que prohíbe innovar en tierras reclamadas por los pueblos indígenas mientras esté en curso el procedimiento de adjudicación. Esto da cuenta de que, más allá de las capacidades del Estado, se impone la negligencia o mala fe de sus funcionarios, quienes con sus acciones niegan derechos adquiridos por el pueblo ayoreo.

Veinticinco años de marchas y contramarchas que dejan como resultado muchas tierras perdidas como “territorio” del pueblo ayoreo, y a la vez una conciencia en el pueblo y una visibilidad social y política de la problemática que no existían hace cinco lustros.

## **SITUACIÓN DEL DERECHO**

### **SE HACE CENIZA EL TERRITORIO DE LOS AISLADOS**

Las quemadas para preparación de cultivo y cacería son conocidas como prácticas ancestrales de los pueblos indígenas. El uso del fuego tenía sus reglas basadas en una relación de cercanía y dependencia con el ambiente. Lo que salía de la norma era tabú y traía consecuencias que afectarían a todos y de maneras trágicas.

Lo ocurrido con los incendios en la región de Chovoreca (agosto a octubre de 2019), desde la perspectiva de la gente ayoreo, significa un quiebre en la relación entre las personas y el mundo (la naturaleza, en términos simplifica-

27 Véase el reciente estudio publicado por <https://www.earthrights.org.uk/grandtheftchaco-es>.

dos). El monte se dejó quemar con furia porque los humanos sobrepasaron los umbrales de tolerancia. Estos umbrales, conocidos por la ciencia como el límite de la resiliencia de los sistemas, son reconocidos con claridad por los conocimientos ancestrales de quienes, entre la gente ayoreo, tienen la capacidad de hablar con el mundo.

El fuego sin control alteró totalmente los sistemas ambientales del Área Natural de Manejo Integrado (ANMI) Otuquis, el Área de Conservación e Importancia Ecológica (ACIE) Ñemby Guasu, el ANMI del Kaa'íya en Bolivia y el Monumento Natural Cerro Chovoreca en Paraguay. También propiedades indígenas sufrieron daños: el Territorio Comunitario de Origen (TCO) de Santa Teresita y Zapocó en Bolivia y la propiedad del pueblo ayoreo en Chovoreca, esta última con 40% de su masa forestal quemada. El incendio en el Área Silvestre Protegida bajo Dominio Público Monumento Natural Cerro Chovoreca alcanzó a 128.000 ha, equivalentes al 52% de su superficie total. De ese total, 13.000 ha se incendiaron por acción irresponsable de los ocupantes de la instalación ilegal de la Estancia Karenina<sup>28</sup>, tierra usurpada por la familia Kanonnikoff, en uno de los sectores más frágiles de la reserva<sup>29</sup>.

Las características de la región y el cambio en el comportamiento del clima configuraron la situación para que el fuego se convierta en una amenaza ecocida para el sistema natural y genocida para los grupos aislados.

Todas las quemas son producidas en el marco de prácticas de producción agropecuaria, como estrategia de preparación de áreas para la siembra (chaqueos, en Bolivia), rebrote de forrajes y control de especies no deseadas. Las extremas sequías, que se están sucediendo desde 2018, favorecen las circunstancias para que los incendios se propaguen aun entre las barreras forestales desecadas y degradadas por el efecto de borde e invasión de pastos, pasando de un campo a otro, sin posibilidades de controlarlos. Los grandes incendios de 2019, que afectaron sensiblemente al territorio ayoreo, se originaron en dos sitios: el ya mencionado en la ocupación ilegal dentro del área silvestre protegida, y en la región de Roboré, en Bolivia. Los fuertes vientos produjeron una dispersión sobre los bosques de matorral propios de la región, extendiéndose por más de 200 km y afectando poco menos de un millón de hectáreas de cerrado entre Bolivia y Paraguay. La gran deforestación favoreció la propagación del fuego dentro de las estancias ganaderas. De haber estado conservado el bosque, el fuego se hubiera detenido en esos sitios, impidiendo su propagación.

28 Identificación *in situ* realizada por Iniciativa Amotocodie.

29 Monitoreo de incendios realizado conjuntamente entre el Sistema de Alerta Pilcomayo, FUNGIR e Iniciativa Amotocodie, desde el 8 de agosto al 30 de octubre de 2019. Se publicaron en diferentes redes sociales los resultados diarios del monitoreo.

En 2020, las quemadas se iniciaron más temprano debido a las condiciones climáticas extremadamente secas en todo el Chaco. En el territorio ayoreo se han observado pocos focos de calor, principalmente en potreros de estancias ya establecidas. Se encuentran sin efectos del fuego las áreas más frágiles afectadas en 2019.

Los incendios forestales resultan en el deterioro de los sistemas ambientales. Sumado a las grandes áreas deforestadas en el Gran Chaco, provocan una reducción significativa de los espacios naturales, vitales para los grupos aislados del pueblo ayoreo. Significa su propio fin del mundo, la muerte de la matriz que los contiene y donde encuentran sustento<sup>30</sup>. El contacto, la alternativa a la que se vieron forzados muchos de ellos, acarrea el colapso de su cultura. Esta opción es el último recurso. Durante el periodo de incendios en 2019, trabajadores de las estancias en la zona de la Línea 1 testimoniaron el paso (probablemente, la huida) de un grupo aislado, de un lugar de incendios hacia otros lugares donde aún no había fuego. Se trata, más allá del testimonio mismo, de un cuadro muy representativo en donde la huida es al mismo tiempo la expulsión del *eamí*<sup>31</sup>, de la naturaleza, de su mundo y la búsqueda de otros espacios de tranquilidad, alejados del contacto con la sociedad que mata al mundo.

Ante el paisaje desolador del mundo devastado en 2019, ancianos y ancianas ayoreo dijeron qué se debe hacer. Conocedores del territorio y con una relación profunda, tienen las mejores propuestas para sanar las heridas del fuego. En su conocimiento del mundo, la gente ayoreo propuso declarar una pausa ambiental: **detener la intervención humana con el modelo que deteriora el territorio, a fin de darle la oportunidad a la naturaleza de que se reponga, con su propia fuerza, para que logre adaptarse al escenario actual.** De diferentes maneras, durante el año 2020 organismos de la sociedad civil, empresarios privados y el Estado, representado por algunos de sus órganos, plantearon estrategias de recuperación de las áreas quemadas en 2019; sin embargo, y a pesar de lo acertado del conocimiento de la gente ayoreo, hasta el momento no se ha garantizado su participación en las discusiones referidas a la recuperación del territorio después del desastre con el Estado, los interlocutores privados y la sociedad civil.

30 Miguel Ángel Alarcón. "Incendios en territorio Ayoreo". En conferencia de prensa virtual "Incendios y Deforestación en territorios con registros de Pueblos Indígenas Aislados", 26 de octubre de 2020.

31 *Eamí* o *eramí* es el mundo en el cual desarrolla su vida el pueblo ayoreo; se trata de una entidad personificada que representa al colectivo natural en un individuo múltiple y único. El mundo, en tanto los elementos de la naturaleza que hacen a la existencia del pueblo y le dan identidad. El concepto remite a una ontología donde humanos y el "resto" ("la naturaleza", en algún sentido) si bien están diferenciados como entes, no lo están en sus relaciones que podríamos llamar ecosociológicas y en su interdependencia.



## CHOVORECA

Las áreas silvestres protegidas del norte del Chaco conforman una colección de núcleos de conservación, por el momento inconexos o con muy poca conectividad, que se constituyen en refugios de vida para los grupos del pueblo ayoreo que aún viven libres de la colonización y frente a la cual mantienen una relación autogestionada. Pero algo que caracteriza a estas áreas es su inseguridad jurídica, en tanto pocas de ellas están tituladas a nombre del organismo de aplicación de su custodia y preservación<sup>32</sup>, quedando sujetas a todo tipo de violaciones y alteraciones.

En Chovoreca se encuentra una de estas áreas silvestres protegidas bajo dominio público. Esta región forma parte del territorio de pertenencia de algunos de estos grupos que se movilizan, según los testimonios recogidos en los últimos años, hacia los bosques del sur y probablemente hacia el Parque Nacional Defensores del Chaco. Esta región es compartida con Bolivia, y sus características de cerrado dentro del Chaco la hacen singular y de relevancia a nivel mundial. Es considerada única debido a la riqueza y originalidad florística, faunística y física. En el sitio pueden observarse suelos arenosos formando colinas y sustratos rocosos. Todas estas características no solo hablan de su originalidad en cuanto a la conservación, sino también de su aptitud para que el pueblo de los campos, la gente ayoreo garaigosode, desarrolle su vida y sus actividades productivas (cacería, recolección y cultivo estacionario bajo monte) dentro de un modelo de vida trashumante; aspecto humanitario fundamental para defender su integridad.

Sin embargo, este territorio es objeto de un proceso acelerado y violento de colonización. Su reducción y destrucción como hábitat natural para transformarlo en un área sujeta a la producción agropecuaria con fines de mercado dejan marcas irreversibles. Gran parte se ha transformado y deteriorado ambientalmente, en el nombre del “desarrollo” y se evidencia su impacto en los incendios, pérdida de biodiversidad y reducción del hábitat intangible de los grupos sin contacto.

## **VIOLACIÓN AL DERECHO A LA CONSULTA Y LA PARTICIPACIÓN: CASO CHOVORECA**

La urgencia del tratamiento del caso del Área Silvestre Protegida bajo Dominio Público Monumento Natural Cerro Chovoreca se debe a una nueva violación de la normativa vigente (violación coherente con el proceso de colonización agropecuaria referido arriba), que atenta contra su integridad y la seguridad del territorio al que pertenecen los grupos que mantienen dis-

32 Sucesivamente, la Secretaría del Ambiente (Seam) y el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (Mades).

tancia con la sociedad dominante. Se trata del juicio de mensura iniciado<sup>33</sup> para delimitar la superficie a proteger, basado en documentación equívoca e ilegal, que reduce en un 60% el área de dominio público. Juicio que se inicia sin la consulta libre, previa e informada al pueblo ayoreo a quien pertenecen esas tierras. Los líderes ayoreo tomaron conocimiento de esto a través de las redes sociales y la prensa hacia finales de 2019. Entretanto, el proceso de mensura se encuentra en ejecución y hasta el momento no recibieron ninguna comunicación formal, a pesar de afectar directamente a sus intereses y a su territorio.

### Antecedentes del caso

La mensura judicial del Área Silvestre Protegida bajo Dominio Público Monumento Natural Cerro Chovoreca es impulsada desde finales de 2019 e iniciada en septiembre de 2020 por el Indert, junto con el Mades y organizaciones de productores y no gubernamentales, pero sin la convocatoria a los habitantes originarios de la región: el pueblo ayoreo.

En diciembre de 2019, el Indert y la Seam, junto con la Asociación Agropecuaria de Agua Dulce y las organizaciones no gubernamentales Guyra Paraguay y WWF Paraguay, resuelven, en acuerdo mutuo, que se inicie el juicio de mensura de la porción del área silvestre protegida de dominio público determinada por el Decreto N.º 21566/1998<sup>34</sup>, ignorando la ampliación hecha por el Decreto N.º 13202/2001<sup>35</sup>, legitimando la pérdida de más de 146.197 ha de ecosistemas únicos y de alto valor de conservación, a pesar de la destrucción ya consumada por los desmontes ilegales<sup>36</sup> y poniendo en riesgo a las familias del pueblo ayoreo sin contacto que pertenecen a este territorio.

33 Tanto el liderazgo ayoreo como Iniciativa Amotocodie accedieron a la información referente al juicio de mensura del Área Silvestre Protegida bajo dominio público de Chovoreca, a través de las redes y los medios de prensa del Mades, Indert y Guyra Paraguay. Véase "Avanza coordinación de trabajos para mensura judicial del Cerro Chovoreca", *Agencia IP*, 14 de febrero de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, <https://www.ip.gov.py/ip/avanza-coordinacion-de-trabajos-para-mensura-judicial-del-cerro-chovoreca/>; "Inicia la Mensura Judicial del Cerro Chovoreca mediante acciones público-privadas", *Guyra Paraguay*, 18 de junio de 2020, acceso el 21 de octubre de 2020, <https://guyra.org.py/continuan-acciones-publico-privadas-para-la-mensura-del-cerro-chovoreca/>; "Histórico inicio de mensura judicial del Cerro Chovoreca", *Indert*, 16 de septiembre de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, <http://www.indert.gov.py/indert/index.php/noticias/historico-inicio-de-mensura-judicial-del-cerro-chovoreca/>; "Acuerdan iniciar la mensura judicial en el Monumento Natural Cerro Chovoreca", *Mades*, 12 de mayo de 2020, acceso el 20 de octubre de 2020, <http://www.mades.gov.py/2020/05/12/acuerdan-iniciar-la-mensura-judicial-en-el-monumento-natural-cerro-chovoreca/>; "Histórico inicio de mensura judicial de la Reserva Chovoreca", *Mades*, 15 de septiembre de 2020, acceso el 21 de octubre de 2020, <http://www.mades.gov.py/2020/09/15/historico-inicio-de-mensura-judicial-de-la-reserva-chovoreca/>.

34 Crea el Área Silvestre Protegida de Dominio Público Monumento Natural Cerro Chovoreca, sobre una superficie de 100.953 ha y fracción, a partir de la Resolución del IBR N.º 277, resultante del Acta del Consejo número 17, del día 21 de abril de 1998, que asigna y delimita las tierras para tal fin. Motiva esta determinación el alto valor de conservación de la región.

35 El Decreto N.º 13202/2001 crea la Reserva de Biosfera del Chaco y amplía varias Áreas Silvestres Protegidas como núcleos de la misma.

36 El concepto de ilegalidad de los desmontes realizados se infiere del hecho de que el área afectada se encuentra bajo dominio público como área silvestre protegida; más allá de que la Seam haya otorgado licencias, ya que su validez es nula; incurriendo la misma institución en la violación de sus funciones.

La definición de la superficie y límites del terreno a mensurar parte de un presupuesto equívoco, dado por el Decreto N.º 14218/2001<sup>37</sup>, que viola la Ley N.º 352/1994<sup>38</sup> y, por lo tanto, el ordenamiento constitucional de las normativas y la división de poderes del Estado paraguayo.

### Crónica de una violación anunciada

**CONVENIO 169.** En 1993, el Estado paraguayo aprueba y pone en vigencia el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales en países independientes<sup>39</sup>. Si bien Paraguay no reconoce expresamente con una ley o normativa particular la existencia de pueblos en aislamiento, adherirse a este Convenio implica una aceptación por parte del país de situaciones territoriales de los pueblos tribales<sup>40</sup>, que debe ser atendida y respetada en el ordenamiento territorial de la nación, otorgando prioridad en su consideración.

**ÁREAS PROTEGIDAS EN PARAGUAY Y ENTES A CARGO.** El Sistema Nacional de Áreas Protegidas fue creado en 1994<sup>41</sup>. Cuatro años después, por su alto valor de conservación de la región, se crea el Área Silvestre Protegida de Dominio Público Monumento Natural Cerro Chovoreca<sup>42</sup>, sobre una superficie de 100.953 ha y fracción. Los organismos responsables de la elaboración, normalización, coordinación, ejecución y fiscalización de la política y gestión ambiental nacional (art. 1) son el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente (creados en el 2000).

**RESERVA DE BIOSFERA DEL CHACO Y CHOVORECA.** En el 2001, por Decreto N.º 13202/2001, se crea esta reserva que amplía las áreas silvestres protegidas como núcleos de la misma. Entre ellas se encuentra el Monumento Natural Cerro Chovoreca, llevándolo a 247.150 ha y fracción. Ese decreto establece sus nuevos límites, pero la Seam nunca comunicó a los propietarios afectados esa ampliación ni la condición de sus inmuebles, ni gestionó ante el IBR su desafectación y transferencia a la institución, como establecen la Ley N.º 352/94 y el referido decreto.

37 El Decreto N.º 14218/2001 modifica al Decreto N.º 13202/2001. Reduce la extensión de tres Áreas Silvestres Protegidas de dominio público y elimina una de las áreas citadas en el Decreto N.º 13202/2001.

38 Ley N.º 352/94 "De Áreas Silvestres Protegidas" crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. La Ley N.º 1561/2000 estipula que la Seam es autoridad de aplicación de la Ley N.º 352/1994.

39 La Ley N.º 234/1993 aprueba y pone en vigencia el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales en países independientes.

40 "Pueblos tribales", utilizamos la terminología del Convenio, aunque el concepto debería ser revisado y clarificado internacionalmente.

41 Por Ley N.º 352/1994.

42 Por Decreto N.º 21566/1998, a partir de la Resolución del IBR N.º 277, resultante del Acta del Consejo número 17, del día 21 de abril de 1998, que asigna y delimita las tierras para tal fin.

**VUELTA ATRÁS EN POCO TIEMPO.** En el mismo 2001 se modifica el Decreto N.º 13202/2001 por el N.º 14218/2001. Este reduce la extensión de tres Áreas Silvestres Protegidas de dominio público y elimina una de las áreas citadas en el anterior decreto. El Monumento Natural Cerro Chovoreca es reducido a su anterior extensión. Este decreto no está registrado en los archivos de la Gaceta Oficial y carece de validez por ser violatorio del artículo 24 inciso d de la Ley N.º 352/94. Sin embargo, la Seam nunca se movilizó para exigir su anulación y, en cambio, lo incorporó con valor legal, legitimando la reducción del área silvestre protegida de dominio público, en función de los intereses de propietarios privados, tal como expresa el decreto de referencia.

**FALTA DE ACCIÓN DEL IBR.** Este ente no desafectó las adjudicaciones en el área silvestre protegida, teniendo la posibilidad de hacerlo por incumplimiento de las condiciones establecidas en el Estatuto Agrario (Ley N.º 1863/2002)<sup>43</sup> por parte de los adjudicatarios registrados en el área silvestre protegida establecida por el Decreto N.º 13202/2001. A su vez, incurrió en la violación del artículo 41 del Capítulo V de la Ley del Estatuto Agrario, una vez que el terreno fuera definido como área silvestre protegida de dominio público (Decretos N.º 21566/1998 y N.º 13202/2001).

**ENTRA EN EL JUEGO EL INDERT.** Desde la creación del Indert (2004), se desafectan las adjudicaciones del IBR que incumplieron con lo establecido en el Estatuto Agrario (excepto dos dentro del ASP, por incógnitas razones), y son puestas en venta, violando la Ley N.º 352/1994 y el Decreto N.º 13202/2001, donde se establecen las condiciones y formas de proceder con los inmuebles afectados por la declaración de área silvestre protegida de dominio público, y la Ley N.º 1863/2002, del Estatuto Agrario, en lo referente a la determinación de las áreas silvestres protegidas.

**SIGUE EL REPARTO ILEGAL.** A partir de la readjudicación de tierras dentro del área silvestre protegida de dominio público, la Seam y luego el Mades otorgaron licencias ambientales para la transformación de los bosques a los titulares que adquirieron dichas tierras, mediante actos ilegales del Indert. Estas transformaciones o desmontes carecen de legalidad, a pesar de tener licencia, porque se ejecutaron en un área silvestre protegida de dominio público que debía ser preservada por la propia autoridad que otorgó dichos permisos; incurriendo en contradicción y falseamiento de sus propias funciones, de lo cual se deduce lesión de confianza en el ejercicio de la función pública.

**UNA AUDITORÍA, AL FIN.** La Resolución de la Contraloría General de la República (CGR) N.º 1238/2009 dispone la realización de una auditoría de gestión a la Secretaría del Ambiente (Seam), a fin de verificar la gestión de la

43 En la Ley N.º 1863 "Estatuto Agrario" se establece que aquellas tierras de patrimonio del organismo de aplicación del Estatuto Agrario "que observen características ecológicas y ambientales singulares, serán declaradas Áreas de Reserva para constitución de Áreas Protegidas bajo Dominio Público, y en tal carácter deberán ser transferidas a título gratuito a la Autoridad Administrativa de Aplicación de la Ley N.º 352/1994 'De Áreas Silvestres Protegidas'. La identificación de estas áreas se hará conjuntamente con la Secretaría del Medio Ambiente" (Capítulo X, artículo 41).

Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad, respecto al manejo, uso y la administración de las Áreas Silvestres Protegidas en el periodo 2003-2008.

Esta auditoría se realiza durante la primera mitad del año 2010. Se pone de manifiesto el incumplimiento de la Seam respecto a la protección y conservación del área silvestre protegida Monumento Natural Cerro Chovoreca (entre otras), al haber mantenido la vigencia del Decreto N.º 14218/2001, como referencia para la extensión de la misma. LA CGR insta a revertir esta situación, recomendando:

- notificar a los propietarios privados que su propiedad es afectada por la declaración por Decreto o Ley de un ASP pública, de acuerdo con el inciso b del artículo 24 de la ley de ASP.
- solicitar la expropiación de las propiedades privadas afectadas por la declaración por Decreto o Ley de un ASP pública, de acuerdo con el inciso c del artículo 24 de la ley de ASP.
- gestionar ante las instancias que corresponden la anulación de las normativas contrarias a la Ley N.º 352/1994 “De Áreas Silvestres Protegidas”, en lo que hace a la reducción de los límites y/o cambio de categoría facultad privativa por Ley de la Nación, en los casos correspondientes, de acuerdo con el inciso c del artículo 24 de la citada ley.

**SIGUE VIGENTE LA VIOLACIÓN.** La Seam –y luego el Mades– incumple abiertamente las recomendaciones de la auditoría de la CGR. Se prosigue con la autorización de transformación de los bosques y sin procurar la anulación del Decreto N.º 14218/01 por ilegal e inconstitucional. Igualmente, la Seam y actualmente el Mades nunca modificaron su cartografía respecto al Monumento Natural Cerro Chovoreca, manteniendo la forma y extensión indicadas en el decreto original, y desatendiendo abiertamente la ampliación establecida por el Decreto N.º 13202/2001. Esta violación abierta de una norma legal y constitucional, a favor de un norma ilegal e inconstitucional como es el Decreto N.º 14218/2001, muestra la expresa actitud sublevada de la institución contra el orden constitucional, amparando y beneficiando intereses privados, e incluso extranjeros, antes que los intereses de la República.

## CONCLUSIONES

No se cuenta con información que acredite que el Mades haya adoptado medidas administrativas para dejar sin efecto la reducción de la superficie del Monumento Natural Cerro Chovoreca, anulando el Decreto N.º 14218/2001, por ser contrario a la Ley “De Áreas Silvestres Protegidas”, tal como fuera señalado por la Contraloría General de la República. Esta omisión en la recuperación

del patrimonio natural sería lesiva al interés público y podría comprometer la responsabilidad individual de funcionarios públicos involucrados, en el nivel administrativo, e inclusive en lo penal. La mensura judicial iniciada, sobre una superficie reducida del Monumento Natural, podría ser interpretada como acto encaminado a legalizar el menoscabo sufrido. Y la asociación de dos organizaciones no gubernamentales y una organización de productores a los organismos del Estado responsables, se podría interpretar como un gesto que convalida la inacción estatal frente a la obligación de proteger y recuperar en su integridad el área silvestre protegida de Chovoreca.

Todo este proceso perjudica de manera directa a los grupos del pueblo ayoreo que mantienen su vida en estos bosques, en libertad de la presión colonizadora. La insensatez y las mezquindades privadas ponen en riesgo sus vidas y sus sistemas de producción, atentan contra su derecho a la autodeterminación y, finalmente, violan lo establecido por la Ley N.º 234/1993.

## RECOMENDACIONES

- El Mades y el Indert deben dejar sin efecto el juicio de mensura judicial del Monumento Natural Cerro Chovoreca, por inválida en su planteo territorial e inconulta al pueblo originario ayoreo, siendo el área en cuestión parte de su territorio.
- El Ministerio Público debe investigar penalmente a autoridades y funcionarios de la Seam/Mades por las presuntas omisiones en el cumplimiento de las medidas dispuestas por la auditoría efectuada por la CGR en base a la Resolución N.º 1238/2009, en lo relacionado con la anulación del decreto contrario a la Ley N.º 352/1994 “De Áreas Silvestres Protegidas”, que dispuso la reducción de los límites del Monumento Natural Cerro Chovoreca.
- El Mades debe realizar todas las gestiones administrativas para la anulación del Decreto N.º 14218/2001 por ser violatorio de lo establecido en la Ley N.º 352/1994.
- El Mades debe restablecer la extensión y los límites del ASP Monumento Natural Cerro Chovoreca de acuerdo con lo establecido por el Decreto N.º 13202/2001, resolviendo la situación de los propietarios privados acorde a la ley.
- El Estado paraguayo debe someter a consulta obligatoria, previa e informada ante la colectividad del pueblo ayoreo, el plan de ejecución del juicio de mensura del área silvestre protegida, atendiendo a su extensión total de 247.150 ha, como lo establece el Decreto N.º 13202/2001.